

Öffentliches Recht

13. GG Art. 140 (*Keine Gebühr für kirchenaufsichtliche Genehmigung*)

Eine Kirche kann nicht unter Berufung auf ihren Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts Vorschriften erlassen, die dem Erwerber eines Grundstücks eine Verwaltungsgebühr auferlegen, die für die kirchenaufsichtliche Genehmigung der Veräußerung durch die Kirchengemeinde angefallen ist.

BVerwG, Urteil vom 10.4.2008, 7 C 47.07

Hinweis der Schriftleitung:

Die Entscheidung ist mit Gründen abgedruckt in ZevKR 2008, 352.

14. BauGB § 24 Abs. 1 und 3, § 28 Abs. 2 (*Fristbeginn für die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts*)

1. **Die Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts beginnt erst dann, wenn eine der Kaufvertragsparteien dem Vorkaufsberechtigten mitgeteilt hat, fehlende Genehmigungen (hier: wegen Vertragsschluss durch vollmachtlosen Vertreter erforderlich) seien erteilt worden. Der Umstand, dass der Vorkaufsberechtigte aus gewissen Indizien möglicherweise darauf schließen kann, die Genehmigung sei erteilt worden, reicht nicht aus, den Fristenlauf auszulösen.**
2. **Das Wohl der Allgemeinheit rechtfertigt die Ausübung des Vorkaufsrechts auch dann, wenn die Gemeinde auf dem Grundstück eine andere Art von Gemeinbedarfseinrichtung verwirklichen will, als sie derzeit noch im Bebauungsplan festgesetzt ist und nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB die Möglichkeit zur Ausübung des Vorkaufsrechts eröffnet.**

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 27.5.2008, 1 ME 77/08

Die Antragsteller wenden sich mit ihrem Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB durch die Antragsgegnerin. Mit Bescheid vom 6.12.2007 übte die Antragsgegnerin das Vorkaufsrecht an dem in ihrem Gemeindegebiet gelegenen Grundstück E.-straße 29 aus. Mit notariellem Vertrag vom 27.6.2007 hatten die Antragsteller von der Beigeladenen dieses Grundstück gekauft. Die Wirksamkeit dieses Kaufvertrags, der mit Schreiben vom 29.6.2007 vom Notar der Antragsgegnerin übersandt worden war, hing von der Genehmigung der von ihrer vollmachtlosen Vertreterin abgegebenen Erklärungen durch die Verkäuferin ab. Mit notariell beglaubigter Erklärung vom 18.7.2007 erteilte die Beigeladene die Genehmigung.

In seiner Sitzung vom 29.7.2007 beschloss der Rat der Antragsgegnerin, das Vorkaufsrecht auszuüben. In einem daraufhin mit der Beigeladenen geführten Schriftwechsel teilte diese der Antragsgegnerin mit, das Objekt sei bereits an den Käufer übergeben worden. Mit Bescheid vom 30.8.2007 übte die Antragsgegnerin zum ersten Mal das Vorkaufsrecht aus. Diesen Bescheid nahm sie später wieder zurück, weil er sich an den falschen Adressaten gerichtet hatte. Mit Schreiben vom 1.11.2007 forderte die Antragsgegnerin die Genehmigung des Kaufvertrags vom 27.6.2007 an. Diese wurde ihr vom beurkundenden Notar unter dem 6.11.2007 per Fax übersandt. Unter dem 6.12.2007 hob die Antragsgegnerin den ersten Bescheid auf und übte unter Anordnung des Sofortvollzugs mit Bescheid vom gleichen Tage erneut ihr Vorkaufsrecht aus. Dagegen wandten sich die Antragsteller mit Widerspruch und Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, dem das VG mit dem hier angegriffenen Beschluss stattgegeben hat.

Das VG begründet seine Entscheidung damit, die Antragsgegnerin habe bereits im August durch die Mitteilung, das Grundstück sei dem Käufer übergeben worden, konkludent erfahren, dass der Kaufvertrag genehmigt worden sein müsse. Aus diesem Grund sei am 6.12.2007 die Zweimonatsfrist des § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB abgelaufen gewesen.

Aus den Gründen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin hat Erfolg.

Die vom VG festgestellten Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Bescheids vom 6.12.2007 bestätigen sich nicht. Die in § 28 Abs. 2 BauGB festgelegte Frist zur Ausübung des Vorkaufsrechts entspricht der des § 469 Abs. 2 BGB. Rechtsprechung und Literatur zur fristgerechten Ausübung des Vorkaufsrechts gehen von einer Pflicht des Verkäufers aus, alle für die Entstehung des Vorkaufsrechts relevanten Tatsachen des Vertragsabschlusses mitzuteilen. Erst wenn diese Informationen beim Vorkaufsberechtigten vorliegen, beginnt die Ausübungsfrist zu laufen. Dazu gehört insbesondere die Mitteilung, dass ein Vertrag abgeschlossen ist und dass dieser wirksam ist. Weil beide Vorschriften keine Angaben darüber enthalten, in welcher Form diese Mitteilung erfolgen muss, kann die Mitteilung zwar auch mündlich geschehen. Sie muss aber inhaltlich vollständig sein. Dazu gehören alle Wirksamkeitsvoraussetzungen einschließlich Genehmigungsbedürftigkeit und Mitteilung, dass die Genehmigung auch erteilt worden ist. Das kann durch beide Kaufvertragsparteien geschehen.

Es besteht danach auch keine Pflicht des Vorkaufsberechtigten, sich die Kenntnis über den Abschluss des Kaufvertrages und seine Wirksamkeit selbst zu verschaffen. Da mit der Mitteilung eine Ausschlussfrist in Gang gesetzt wird, sind strenge Anforderungen an die Auslösung des Fristlaufs zu stellen (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 1.3.1996, 3 S 13/94, n. V.; MünchKommBGB/Westermann, 5. Aufl. 2008, § 463 Rdnr. 14 und 16, § 469 Rdnr. 3 und 4; *Stock* in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 28 Rdnr. 27). Diese vollständige und eindeutige Mitteilung war der Antragsgegnerin erst am 6.11.2007 als Fax zugegangen. Das vom VG herangezogene Schreiben vom 13.8.2007, in dem die Beigeladene mitteilte, das Objekt sei bereits an den Käufer übergeben worden, enthielt dagegen gerade keine ausdrückliche Mitteilung, der Vertrag sei mittlerweile genehmigt worden. Die Möglichkeit, aus dieser Mitteilung darauf zu schließen, dass erst nach Genehmigung des Vertrages durch den Verkäufer dieser das Objekt übergeben würde, reicht nicht aus. Zwar wäre eine solche Überlegung nicht lebensfremd. Möglich wäre andererseits jedoch auch, dass sonstige Absprachen zu einer vorzeitigen Übergabe des Objekts führen könnten. So waren in § 3 und § 7 des Kaufvertrags Fristen für die Erfüllung gesetzt. Damit fehlt es an der eindeutigen Aussage dieses Schreibens. Abgesehen davon enthält es jedenfalls nicht die ausdrückliche Mitteilung, dass nunmehr alle Voraussetzungen für den Beginn des Laufs der Frist aus § 28 Abs. 2 BauGB eingetreten sind.

Dass ein Vorkaufsberechtigter bereits vor dem Beginn der Ausschlussfrist auf die bloße Kenntnis von einem Vertragsabschluss hin sein Vorkaufsrecht ausüben kann, bedingt nicht, dass die Frist mit der „vorzeitigen Ausübung“ des Vorkaufsrechts, hier also des Bescheides vom 30.8.2007, bereits zu laufen beginnt. Sie gibt den Berechtigten lediglich das Recht, ihre Erklärung bereits jetzt abzugeben, ohne den Lauf der Frist abzuwarten. Dies rechtfertigt sich daraus, dass der Fristablauf dem Schutz der Vertragsparteien des Kaufvertrags dient, die nach Ablauf der Frist Gewissheit darüber haben sollen, dass ein Vorkaufsrecht nicht – mehr – ausgeübt werden kann (OVG Magdeburg, Beschluss vom 23.7.2001, A 2 S 671/99 m. w. N., n. V.; MünchKommBGB/Westermann,

§ 469 Rdnr. 6; *Stock* in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 28 Rdnr. 22 und Rdnr. 16). Die vom VG in Bezug genommene Mitteilung der Beigeladenen vom 13.8.2007 genügte danach weder nach ihrem Wortlaut noch inhaltlich den Anforderungen an die fristauslösende Mitteilung. Sie konnte aber von der Antragsgegnerin auch – und für die Beigeladene erkennbar – nicht als solche aufgefasst werden. Der Antragsgegnerin war nicht bewusst gewesen, dass für den Fristablauf des § 28 BauGB wie für das Wirksamwerden ihrer Vorkaufsrechtsausübungserklärung die Wirksamkeit des Kaufvertrags Voraussetzung war. Sie hatte, ohne davon erfahren zu haben, allein auf die Übersendung des zu diesem Zeitpunkt noch nicht durch die notwendige Genehmigung wirksam gewordenen Kaufvertrags ihren Ratsbeschluss gefasst und die entsprechende Erklärung abgegeben. Dass der Kaufvertrag einer Genehmigung durch die Beigeladene bedurfte, ergab sich aus diesem selbst (§ 1). Solange eine Mitteilung hierzu fehlte, konnte die Antragsgegnerin ohne weiteres das Vorliegen dieser Genehmigung nicht unterstellen.

Die Anfrage bei der Beigeladenen vom 9.8.2007 diente ersichtlich der Meinungsbildung darüber, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt werden sollte. Die Beigeladene, die als Verkäuferin zur vollständigen Mitteilung verpflichtet war, hat sich jedoch darauf beschränkt, die ausdrücklich gestellten Fragen zu beantworten, die gerade nicht auf die Feststellung abzielten, ob und wann der Kaufvertrag durch Genehmigung wirksam geworden war. Dass sich aus ihrer Antwort gewichtige Anhaltspunkte für die Wirksamkeit des Vertrags ergaben, hätte möglicherweise Anlass für entsprechende Rückfragen geben können. Zu solchen ist der Vorverkaufsberechtigte jedoch gerade nicht verpflichtet. Die Kenntnis vom Vertragsabschluss und die allenfalls bestehende Vermutung seiner Wirksamkeit oder seines Wirksamwerdens reichen zwar aus, um die Vorverkaufserklärung abzugeben (BGHZ 139, 29 = NJW 1998, 2352 = DNotZ 1998, 895). Sie reichen jedoch nicht aus, um die Frist des § 28 BauGB in Gang zu setzen. Die von der Gemeinde mit dem später wieder aufgehobenen Bescheid erklärte Ausübung des Vorkaufsrechts gründete sich ersichtlich auch nicht auf eine aus dem Schreiben der Beigeladenen vom 13.8.2007 gewonnene Erkenntnis über die – mittlerweile tatsächlich eingetretene – Wirksamkeit des Kaufvertrags, sondern darauf, dass der Gemeinde nicht bewusst war, welche Bedeutung die sich aus dem Kaufvertrag ergebende schwebende Unwirksamkeit des Vertrags hatte. Die spätere Aufhebung des Bescheids beruhte ebenfalls für alle Beteiligten ersichtlich allein auf der Auswahl des falschen Adressaten und stellte nicht die Rücknahme der ursprünglich geäußerten Absicht der Ausübung des Vorkaufsrechts dar.

Wurde die Frist des § 28 Abs. 2 BauGB mithin erst durch die Mitteilung des Notars vom 6.11.2007 in Gang gesetzt, war der Bescheid vom 6.12.2007 noch innerhalb der Frist des § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB erlassen.

Unschädlich ist entgegen der Ansicht der Antragsteller, dass der Rat der Antragsgegnerin nicht noch einmal über die Ausübung des Vorkaufsrechts am 6.12.2007 entschieden hatte. Der Erlass des Bescheids stellt die Ausführung des einmal gefassten Ratsbeschlusses vom 29.7.2007 dar, der nicht durch den ersten – fehlerhaft adressierten – Bescheid „verbraucht“ worden war. Solange nicht ein gegenteiliger Ratsbeschluss gefasst worden war, verlor der Ratsbeschluss, der insoweit noch nicht endgültig umgesetzt war, nicht durch Zeitablauf seine Wirksamkeit. Der Beschluss des Verwaltungsausschusses vom 3.12.2007 bestätigte vielmehr die weiter bestehende Absicht, das Vorkaufsrecht auszuüben.

Es fehlte auch nicht offensichtlich an den Voraussetzungen des § 24 BauGB, denn der Bebauungsplan enthält für das Grund-

stück E.-straße 29 die Ausweisung Gemeinbedarfsfläche, die durch das Zeichen „Post“ für die besondere Zweckbestimmung konkretisiert ist. Durch die zwischenzeitliche „Privatisierung“ der Post ist nicht etwa eine Änderung dieser Festsetzung von Gemeinbedarfsfläche in einen Privatbedarf Post eingetreten (vgl. BVerwGE 121, 205 = BRS 67 Nr. 89). Die Festsetzung Gemeinbedarfsfläche gilt vielmehr fort. Zwar hatte die Antragsgegnerin erwogen, den Bebauungsplan auf die Anregung der Antragsteller zu ändern und die Festsetzung Gemeinbedarfsfläche aufzuheben. Diese Überlegungen sind aber vage geblieben und haben sich nicht in einem förmlichen Beschluss zur Änderung des Bebauungsplans niedergeschlagen. Die nunmehr erforderliche Änderung der besonderen Zweckbestimmung dieser Gemeinbedarfsfläche stellt hingegen keine grundlegende Änderung dar, da die Festsetzung Gemeinbedarfsfläche vorhanden ist und erhalten bleiben soll. Dass insoweit noch kein Beschluss zur Änderung des Bebauungsplans gefasst worden ist, steht daher der Umsetzung der Absichten der Gemeinde, dort eine Kindergartenfläche zu gestalten, nicht entgegen.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts steht aller Voraussicht nach auch in Übereinstimmung mit § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Danach darf die Gemeinde das Vorkaufsrecht nur dann ausüben, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Anders als bei der Enteignung muss das Allgemeinwohl die Ausübung dieses Rechts also nicht sogar „erfordern“. Es reicht vielmehr aus, dass überwiegende Vorteile für die Öffentlichkeit/Allgemeinheit angestrebt werden.

Dieses Erfordernis erfüllt die Ausübung des Vorkaufsrechts regelmäßig dann, wenn die Gemeinde das Eigentum am Grundstück erstrebt, um dort den in einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan festgesetzten Gemeinbedarfszweck zu erfüllen (vgl. *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 10. Aufl., § 24 Rdnr. 22). Das bedeutet indes nicht, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts nur in einem solchen Falle stützt und sie dementsprechend nicht mehr/nicht nicht rechtfertigt wäre/ist, wenn die Gemeinde das Grundstück – wie hier – zu einem anderen Gemeinbedarfszweck (Kindergarten) nutzen will, als er im derzeit rechtsverbindlichen Bebauungsplan noch festgesetzt ist („Post“). Der Erwerb eines Grundstücks ist vielmehr auch dann vom Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt, wenn die Gemeinde dort in absehbarer Zeit überhaupt einen der Zwecke verwirklichen will, der als Allgemeinwohlgrund anzusehen ist. Voraussetzung ist nur, dass auch die übrigen Voraussetzungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts vorliegen (so zutreffend *W. Schrödter* in Schrödter, BauGB, 7. Aufl., § 24 Rdnr. 29). Das bedeutet mit anderen Worten: Es kann durchaus sein, dass die Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB erfüllt sind, weil der rechtsverbindliche Bebauungsplan noch immer einen Gemeinbedarfszweck festsetzt, und das Allgemeinwohl i. S. d. § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB aus einem anderen Grund erfüllt ist, der – wenngleich in anderer Ausprägung – ebenfalls einen Gemeinbedarfszweck darstellt. Beides kann unter anderem deshalb auseinander fallen, weil § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB mit der Allgemeinwohlklausel gegenüber § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB eine eigenständige Regelung trifft.

Das von der Antragsgegnerin verfolgte und auch im Bescheid vom 6.12.2007 entsprechend § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB benannte Ziel, auf dem in Rede stehenden Grundstück einen Kindergarten anzulegen, füllt dieses Merkmal aus. Soziale Einrichtungen der Kinderbetreuung stellen – neben anderen sozialen Einrichtungen wie Kranken- und Altenpflegeheimen, kulturellen, sportlichen und vergleichbaren Einrichtungen – solche dar, welche unter den Begriff des Wohls der Allgemeinheit zu fassen sind (vgl. zu § 31 Abs. 2 BBauG 1960 BVerwGE 56, 71 = NJW 1979, 939 = BauR 1978, 387).